

## Sommaire

Évaluation stratégique du renforcement des capacités

# Renforcer les capacités organisationnelles au Cambodge

*Étude de cas portant sur le ministère de l'Environnement  
du Cambodge*

par Cor Veer

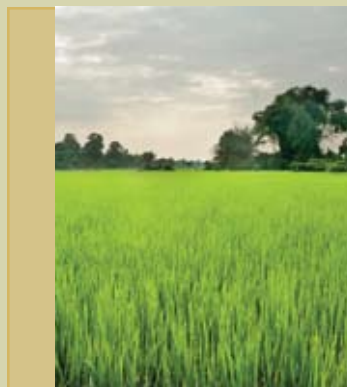
## Contexte

La Section de l'évaluation du CRDI procède à une évaluation stratégique en plusieurs étapes pour cerner l'apport du Centre au renforcement des capacités de ses collaborateurs. L'évaluation vise à fournir aux membres du personnel et au personnel de direction du Centre un cadre intellectuel et un vocabulaire commun qui leur permettront de mieux circonscrire la notion de renforcement des capacités, et de consigner les expériences et les résultats du Centre en la matière. Elle cible particulièrement la démarche adoptée par le CRDI pour renforcer les capacités de ses partenaires du Sud et les résultats obtenus. Quelles capacités a-t-on renforcées ? Qui en a profité ? Comment ? Dans quelle mesure ?

La phase 4 de l'évaluation stratégique comporte avant tout l'élaboration de six études de cas pour aider le Centre à mieux déterminer comment planifier, mettre en œuvre et évaluer l'appui au renforcement des capacités de ses partenaires.

## Le contexte de la recherche pour le développement

Après deux décennies de violence généralisée, le Cambodge est entré dans une ère riche en nouvelles possibilités mais comportant aussi d'importants défis. Après les élections appuyées par l'ONU en 1993, l'économie du pays a connu une croissance considérable, la pauvreté a commencé à reculer et on a pu observer certains résultats favorables en matière de santé et d'éducation.



*Une rizière au  
Cambodge*

Certains signes montraient toutefois que la croissance économique à court terme se faisait aux dépens du milieu naturel — un compromis qui allait, à terme, porter atteinte à la pérennité de l'économie du pays, fondée sur les ressources naturelles. Puisque 80 % des 14 millions de citoyens du Cambodge

vivent en milieu rural et dépendent de l'agriculture, toute mesure visant à assurer la pérennité des ressources allait être décisive pour préserver les moyens de subsistance de ces populations à l'avenir.

La tradition politique de népotisme du Cambodge a été l'un des principaux obstacles à la poursuite de ce but; d'une part, les personnes qui ont des relations politiques ont accès à des débouchés économiques et d'autre part, une culture du respect de la hiérarchie et de l'autorité rend plus improbable toute critique publique de ce népotisme. Dans le secteur des ressources naturelles, il est devenu de plus en plus évident, au cours des années 1990, que ce système menait à

*Le gouvernement ayant été décimé par des années de guerre et de bouleversements, le ministère de l'Environnement du Cambodge ne possédait pas les capacités voulues pour élaborer des cadres réglementaires pour la gestion de l'environnement.*

une concentration de la propriété des terres et des ressources chez les riches, les pauvres étant de plus en plus marginalisés. Sur son indice des perceptions de la corruption, Transparency International a situé le Cambodge au 162<sup>e</sup> rang sur 179 pays. Ces conditions font du Cambodge l'un des milieux les plus difficiles où instaurer un développement durable et équitable, et où gérer

les ressources naturelles. Il reste que malgré les obstacles, il restait possible d'intervenir. Après l'élection de 1993, la communauté internationale a jugé que les réformes visant à décentraliser et à déconcentrer le pouvoir politique (en cédant des responsabilités aux

conseils communaux, à l'échelon local, un processus qui se poursuit encore aujourd'hui) représentaient une occasion d'autonomiser les personnes qui avaient été exclues des décisions et auxquelles on avait refusé leur juste part des ressources.

Il existait aussi un besoin de réforme au sein de la bureaucratie nationale. Le gouvernement ayant été décimé par des années de guerre et de bouleversements, le ministère de l'Environnement du Cambodge ne possédait pas les capacités voulues pour élaborer des cadres réglementaires pour la gestion de l'environnement. De plus, on ne savait trop quels services gouvernementaux étaient effectivement chargés de quels dossiers environnementaux particuliers. Il est donc devenu évident que pour favoriser l'adoption de pratiques de gestion durable des ressources à l'échelon local, il fallait opérer un important développement institutionnel aux échelons supérieurs. Par exemple, pour cesser de légiférer par décret (ce qui avait été la norme) et privilégier plutôt l'adoption de politiques davantage fondées sur la recherche, il allait falloir renforcer la capacité de recherche et favoriser l'émergence d'une *culture de la recherche* au sein du ministère de l'Environnement. Il était aussi nécessaire d'aplanir les rivalités entre le ministère de l'Environnement et d'autres ministères, tels que le ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche, et de circonscrire les rôles respectifs de ces divers ministères.

Le niveau d'engagement et d'intérêt internationaux à l'égard des enjeux de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles (EGRN) au Cambodge

a fluctué en fonction de l'évolution de la situation politique, tant du Cambodge que des pays bailleurs de fonds. La présence du CRDI au Cambodge remonte à 1992. Sa décision de se concentrer sur les dimensions environnementales et sociales de la gestion durable des ressources s'inscrivait dans un effort multilatéral déployé en 1993, avec l'appui de l'ONU, visant à définir la structure, le mandat et les responsabilités du nouveau Secrétariat d'État à l'environnement (précurseur du ministère de l'Environnement) et à élaborer son plan de travail. Au cours de cette première phase, le CRDI a détaché un conseiller en politique environnementale auprès du Secrétariat d'État. Après avoir fourni avec succès un soutien technique et des conseils au ministère de l'Environnement, le CRDI a entrepris une nouvelle phase, en 1995, en assumant un rôle de premier plan dans le cadre du Programme cambodgien de gestion de l'environnement, un partenariat entre le CRDI et un consortium d'ONG qui a reçu du financement d'USAID. Toutefois, lorsqu'un conflit armé au sein du Cambodge a incité USAID à retirer son appui au programme, celui-ci a mis fin à ses activités — malgré les réussites de la première année. Depuis lors, la forme et les buts de la participation du CRDI à des initiatives de développement durable au Cambodge ont varié en fonction de la politique cambodgienne et des défis qui se sont présentés dans le pays.

## Les attentes et les stratégies de renforcement des capacités

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, de 1993 à 1997, le CRDI a cherché, à renforcer les capacités organisationnelles du ministère

de l'Environnement (p. ex. en aidant à élaborer une politique et un cadre législatif, y compris le mandat organisationnel, la structure et le programme de travail du ministère) et à appuyer le développement institutionnel général du secteur de l'EGRN au Cambodge.

Mais l'évolution de la situation a obligé le CRDI à modifier ses orientations. Outre la dissolution du Programme cambodgien de gestion de l'environnement, une restructuration interne (y compris la fermeture du bureau du programme du Centre au Cambodge) a incité le CRDI à revoir sa stratégie. Le Centre a précisé sa cible en délaissant les processus de renforcement des capacités de l'ensemble du ministère au profit de projets de recherche-action participative s'adressant à un groupe élargi d'intervenants dans l'EGRN. Quatre de ces projets de recherche méritent d'être soulignés :

- La Politique de gestion des ressources dans la province de Ratanakiri, qui voulait garantir les droits des minorités ethniques à leurs terres et à leurs ressources, et appuyer le programme de décentralisation et de déconcentration;
- La gestion participative des ressources côtières, qui cherchait à trouver des solutions communautaires à la surpêche, aux méthodes de pêche destructrice (p. ex. l'utilisation de la dynamite) et à la destruction des mangroves dans la province de Koh Kong (cette province a subi de lourdes pressions environnementales en raison des abondantes migrations au cours de la période d'après conflit);



- Le Projet de recherche forestière communautaire, grâce auquel deux ministères et une université ont participé à l'élaboration et à la mise à l'essai de démarches communautaires en matière de foresterie;
- Un quatrième projet d'appui aux bureaux fédéraux et provinciaux pour mettre en place des pêches communautaires. Le gouvernement a adopté le concept de pêches communautaires en réaction aux conflits entre les grandes concessions de pêche et les collectivités.

*Pêche communautaire*



Dans son rapport, M. Veer procède à un examen approfondi de deux des quatre projets : celui sur les ressources côtières et celui sur les projets de foresterie communautaire. Les quatre projets ont vu le jour en raison non seulement de l'importance à accorder au développement durable mais aussi du besoin de réforme politique dans le pays. En fait, c'est le processus de décentralisation du pouvoir en cours au Cambodge qui a permis cette concentration sur des projets participatifs communautaires. De plus, en ce qui a trait aux résultats escomptés, la participation du personnel du ministère de l'Environnement à ces projets a permis aux fonctionnaires du

ministère d'obtenir une formation concrète aux méthodes de partage du pouvoir et des responsabilités à des fins de mise en œuvre au sein des collectivités locales.

Une troisième phase des travaux relatifs à l'EGRN au Cambodge, appuyée par le CRDI, a débuté en 2002 et se poursuit toujours; elle comporte du réseautage et une plus grande collaboration entre des conseillers en EGRN, des dirigeants et des participants à des projets qui ont déjà reçu du financement du Centre. Cette phase a pour but de permettre aux Cambodgiens d'effectuer un renforcement des capacités plus poussé dans le domaine de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN). L'une des manifestations permanentes et officielles de ce type de travail a été la création, en 2005, du CBNRM Learning Institute. Deux autres initiatives ont vu le jour au cours de cette période : le Rural Livelihoods and Natural Resources Development Research Program, lancé en 2007, et le Cambodia Development Research Forum, lancé en 2008. Les programmes visent aussi à diffuser les réussites et les innovations des projets antérieurs, et à faire connaître et promouvoir les pratiques exemplaires à l'échelle du pays.

## Principales constatations

### **a) Renforcer les capacités organisationnelles et institutionnelles au cours des premières années (1992 – 1997)**

Les évaluations des répondants clés et un examen officiel réalisés en 1995 indiquent que les tentatives du CRDI de renforcer les

capacités organisationnelles du ministère de l'Environnement ont porté fruit. Les compétences du ministère en matière de collecte de l'information et d'analyse ainsi que sa capacité de recherche stratégique ont pris de l'ampleur au cours de cette période. M. Veer conclut que l'appui du CRDI au ministère de l'Environnement a englobé les trois dimensions du renforcement des capacités — les fondements, les compétences et les aptitudes — esquissées par Peter Morgan (2006); on a réalisé des progrès particuliers en ce qui a trait aux aptitudes plus techniques ou « dures ». La collaboration comportait de multiples volets, y compris le détachement d'un conseiller supérieur en matière de politiques, des contributions à des initiatives réunissant de multiples bailleurs de fonds, et l'élaboration d'un cadre juridique et organisationnel

*Même si elle n'existe que depuis peu, l'initiative s'est attiré des louanges pour sa conception et sa mise en œuvre — particulièrement le sentiment d'appartenance qu'entretient le personnel cambodgien...*

fonctionnel. (La volonté d'autres bailleurs de fonds d'emprunter la voie tracée par le CRDI lorsqu'il a laissé sa place pour accepter un rôle de direction au sein du nouveau Programme cambodgien de gestion de l'environnement est l'un des signes qui témoignent que le Centre avait réussi à favoriser le renforcement des capacités au sein du ministère).

On a créé le CEMP lorsqu'on a constaté l'imposant défi qu'allait représenter le passage du renforcement des capacités

organisationnelles au sein du ministère à la création d'une politique et de cadres juridiques nationaux efficaces qui permettraient de pratiquer le développement durable sur le terrain. Le ministère de l'Environnement a affecté ses employés les plus compétents et les plus brillants au CEMP. Même si elle n'existe que depuis peu, l'initiative s'est attiré des louanges pour sa conception et sa mise en œuvre — particulièrement le sentiment d'appartenance qu'entretient le personnel cambodgien et l'efficacité de l'aide fournie par des conseillers de l'extérieur. L'ancien coordonnateur national a jugé l'exécution et les répercussions du CEMP très efficaces.

#### ***b) Renforcer les capacités de recherche : deux projets de GCRN (depuis 1997)***

Le rapport de M. Veer examine en profondeur deux projets communautaires de recherche participative : le Projet de gestion participative des ressources côtières (le PGPRC, qui existe depuis 1997) et le Projet de recherche forestière communautaire (le PRFC, de 1999 à 2006). Il constate que les deux projets ont adopté des démarches très semblables en matière de renforcement des capacités, et attribue les résultats différents davantage aux différences de conception et d'échelle qu'à des approches différentes à l'égard du renforcement des capacités. Par exemple, le PRFC était beaucoup plus complexe : il était géré par trois organismes nationaux et intervenait dans cinq secteurs de recherche. Par contre, le PGPRC n'avait qu'une seule équipe de recherche qui n'intervenait que dans un seul domaine, et sa gestion relevait du seul ministère de l'Environnement. En raison de ces différents niveaux de

complexité, on a constaté que le PGPRC (intervenant dans un seul domaine) avait des processus et des résultats plus nombreux et plus « profonds » en matière de capacité de recherche à l'échelon communautaire tandis que le PRFC (dont la portée était plus large) mettait davantage l'accent sur l'élaboration des politiques et avait obtenu de meilleurs résultats en matière de renforcement des capacités de facilitation et d'encadrement.

Les deux projets ont utilisé divers outils et approches pour renforcer les capacités. Les deux étaient axés sur la « recherche-action participative », qui permettait aux participants de tirer les leçons de leurs erreurs. L'examen et l'analyse périodiques étaient au cœur de cette démarche — qui faisait souvent intervenir des conseillers ou des consultants de l'extérieur ainsi que des agents de programmes du CRDI — de sorte qu'on puisse dégager les enseignements et adapter les plans en conséquence. Les deux projets ont aussi fait appel à un certain nombre d'« événements d'apprentissage », notamment des séances de formation — certaines d'ordre général (p. ex. l'une d'entre elles s'intitulait « Qu'est-ce que la recherche ? ») et d'autres conçues en fonction de situations particulières — ainsi que de voyages d'études. Le mentorat a été un autre outil de renforcement des capacités. Le PGPRC a fait davantage appel à des conseillers externes (qui agissaient comme mentors) que le PRFC. Les réseaux se sont aussi avérés utiles pour partager les idées et intégrer de nouvelles perspectives aux projets. La présence d'un plus grand nombre de conseillers externes semble avoir davantage renforcé les capacités d'analyse et de diffusion (p. ex. grâce à la rédaction d'études) du PGPRC que du PRFC.

Ces activités ont permis de renforcer les capacités de recherche des deux projets, dans deux domaines clés :

- **La capacité de concevoir, réaliser et poursuivre des recherches.** La complexité croissante de la recherche effectuée dans le cadre des deux projets témoigne d'une capacité accrue de réaliser des recherches. Plusieurs des études de cas et des rapports illustrent la capacité accrue des chefs et des membres des équipes de favoriser le recours à la cogestion au sein d'autres organismes et programmes. La formation à l'étranger conduisant à un diplôme a connu un vif succès à cet égard, puisque les membres des projets possédaient manifestement une plus grande aptitude à concevoir et à poursuivre des recherches après avoir achevé leurs études à l'étranger.
- **La capacité d'utiliser les résultats des recherches.** L'un des indicateurs de cette capacité est le dossier de contributions fructueuses des projets à des ateliers (portant sur des sujets tels que la gestion côtière et la préparation des plans de gestion forestière) organisés par des organismes internationaux.

Toutefois, les résultats sont plus mitigés en ce qui a trait à l'aptitude des projets à exercer une influence sur l'élaboration de la politique gouvernementale, en grande partie parce que les vieux modes de prise de décisions stratégiques ont résisté au changement. Selon la conclusion d'un examen réalisé par R.B. Oberndorf (2005), bien qu'on ait élaboré de nombreuses lois portant sur la GCRN, celles-ci ne s'accompagnaient que rarement de documents de recherche stratégique.



Puisqu'il existait effectivement des recherches au moment où les lois ont été rédigées, il est probable — une explication mise en avant par les membres de deux équipes de recherche — que les législateurs qui ont transformé ces nouvelles politiques en lois aient été motivés surtout par leurs convictions personnelles. Compte tenu de cette situation, le PGPRC a élaboré une stratégie qui privilégie le contact personnel avec des responsables influents. Par exemple, on a organisé des manifestations spéciales axées sur des visites du ministre de l'Environnement, de hauts fonctionnaires du ministère et d'autres personnes. Malgré cette approche, il arrive que de nouvelles initiatives législatives semblent contredire les recommandations tirées de la recherche. Préoccupés par cette tendance lourde, les bailleurs de fonds ont exercé des pressions pour qu'on forme de nouveaux groupes consultatifs qui puissent eux aussi aider à accroître l'influence de la recherche dans le processus d'élaboration des politiques.

### ***c) Initiatives de réseautage (de 2002 à aujourd'hui)***

Bien qu'on puisse estimer que les projets communautaires soient plus ciblés que les initiatives présentes de renforcement des capacités institutionnelles, le nouveau pluralisme organisationnel auquel a donné lieu l'émergence de nouveaux partenaires stratégiques, notamment le CBNRM Learning Institute (LI), est venu faire contrepoids. Le LI permet de profiter de l'expérience de projets individuels pour accroître la disponibilité, l'accessibilité et l'application des connaissances existantes. Un premier exemple est le recours à des « études de cas » dans le cadre desquelles on permet à des chercheurs en GCRN, dont certains sont

des employés du ministère de l'Environnement, d'analyser des cas individuels et d'y réfléchir (un peu comme on le fait dans de nombreux programmes de MBA). Un autre exemple est la publication d'un livre documentant l'état de la GCRN dans le pays. Vingt-et-un des 35 auteurs qui ont collaboré au livre ont parlé des initiatives de GCRN appuyées par le CRDI. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les projets communautaires (qui ont aussi le mandat de partager les connaissances et les pratiques exemplaires) ont aussi permis la création du Natural Resources Development Research Program et du Cambodia Development Research Forum. Dans ces deux cas, le CBNRM Learning Institute joue un rôle de renforcement des capacités de coordination.

## **Perspectives**

Un examen international effectué en 2000 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a constaté que les organismes bailleurs de fonds avaient connu moins de succès en matière de renforcement des capacités en environnement que dans les autres types d'aide au développement et que dans de nombreux pays, il n'était pas toujours facile d'appuyer les capacités d'élaboration des politiques du ministère de l'Environnement. L'étude a déterminé que le principal défi à cet égard était la capacité restreinte de renforcer les capacités. En partie peut-être en réponse à cette critique, l'accroissement des aptitudes à renforcer les capacités (p. ex. par l'entremise du Learning Institute) a occupé de plus en plus de place dans les travaux appuyés par le CRDI au Cambodge au cours des dernières années. Pour que le CRDI puisse continuer

à intervenir dans ce domaine, il faut que de nouveaux partenaires stratégiques tels que le Learning Institute et le Cambodia Development Resource Institute s’y engagent activement. Il reste toutefois à savoir dans quelle mesure ses partenaires jugeraient le renforcement des capacités organisationnelles comme une priorité dans leur portefeuille de stratégies d’appui au développement, et si l’engagement en faveur de la réforme actuelle de la fonction publique est assez ferme au sein du gouvernement pour appuyer ce programme de travail.

La gestion des aires protégées est un créneau qui offre des possibilités intéressantes pour ce qui est d’envisager un accroissement futur du renforcement des capacités organisationnelles, une entreprise qui intéresse tant le ministère de l’Environnement que d’autres bailleurs de fonds clés qui sont des partenaires éventuels du CRDI. Par exemple, la Banque mondiale a élaboré

une approche participative de la planification de la gestion des aires protégées dans un domaine particulier, et propose d’étendre cette approche à quatre autres domaines à compter de 2008. À ce jour, aucun membre du personnel du PGPRC ou du PRFC n’a participé à cette initiative. Toutefois, il est probable que des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale ou le PNUD puissent s’intéresser à des collaborations de la part des membres de l’équipe du PGPRC ou du PRFC, ou qu’ils accueillent favorablement des contributions à leurs efforts de renforcement des capacités (ayant rapport à la gestion de ces aires protégées), de la part du Learning Institute ou du Cambodia Development Resource Institute. Voilà qui représente une nouvelle occasion d’inscrire les leçons tirées des travaux de recherche appuyés par le CRDI dans un nouveau contexte d’importance.

## Méthodologie

Cor Veer, un consultant indépendant en développement rural et en gestion des ressources naturelles établi à Bangkok, en Thaïlande, a préparé ce rapport. Le rapport a pour objectif d’analyser si et comment l’aide du CRDI a favorisé le développement des capacités organisationnelles et des capacités de recherche du ministère de l’Environnement du Cambodge. Bien que le rapport, dans ses premières constatations, estime que de telles répercussions ont effectivement lieu, il a aussi déterminé que les relations entre le ministère de l’Environnement et d’autres organismes gouvernementaux et organisations non gouvernementales étaient au cœur des efforts déployés par le Cambodge pour s’orienter vers le développement durable. C’est pourquoi il fallait adopter une vision plus large — comprenant la prise en compte des capacités d’organisations et d’organismes travaillant en parallèle avec le ministère de l’Environnement —, en apportant les rajustements qui s’imposent sur le plan méthodologique. Un examen de la documentation ainsi que des entrevues avec des répondants clés ont constitué des ressources essentielles pour ce rapport. De plus, un report de la publication du rapport a permis d’organiser une séance de rétroaction avec bon nombre des personnes interviewées et des répondants clés.

Le cadre conceptuel du rapport s’est inspiré de la distinction établie par Anne Bernard entre les cinq catégories de capacités de recherche ainsi que des propos de Mme Bernard sur la recherche-action participative. Le rapport s’appuie aussi sur l’idée de Kirk Talbot voulant que l’édification d’une culture de la recherche soit un élément clé de la création d’une capacité à long terme de solution de problèmes. Nous nous sommes aussi inspirés, pour préparer ce rapport, des catégories de Peter Morgan relatives à la capacité organisationnelle, soit les fondements, les compétences et les aptitudes.